



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

GENERALNA DYREKCJA PRAW CZŁOWIEKA I SPRAW PRAWNYCH
DYREKCJA MONITORINGU



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 3 grudnia 2010r.

Jawne
Greco RC-III (2010) 7E

Trzecia Runda Oceny

Raport Zgodności w sprawie Polski

"Kryminalizacja (ETS 173 i 191, GPC 2)"

"Przejrzystość finansowania partii"

**Przyjęty przez GRECO
na 49 Zebraniu Plenarnym
(Strasbourg, 29 listopada – 3 grudnia 2010)**

I. WSTĘP

1. Raport Zgodności ocenia środki podjęte przez władze polskie celem wdrożenia 13 zaleceń wydanych w Raporcie Oceny Trzeciej Rundy w sprawie Polski (patrz paragraf 2), obejmujących dwa odrębne tematy, mianowicie:
 - **Temat I – Kryminalizacja:** artykuły 1a i 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraf 1 Prawnkarnej konwencji o korupcji (ETS 173), artykuły 1-6 jej Protokołu Dodatkowego (ETS 191) oraz Zasada Przewodnia 2 (kryminalizacja korupcji).
 - **Temat II – Przejrzystość finansowania partii:** artykuły 8, 11, 12, 13b, 14 i 16 Zalecenia Rec(2003)4 o Wspólnych Zasadach przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych, oraz - bardziej ogólnie - Zasada Przewodnia 15 (finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych).
2. Raport Oceny Trzeciej Rundy został przyjęty na 40. Zebraniu Plenarnym GRECO (1-5 grudnia 2008) i upubliczniony 17 lutego 2009, po autoryzacji przez Polskę (Greco Eval III Rep (2008) 2E, [Theme I](#) and [Theme II](#)).
3. Zgodnie z wymogami Regulaminu Postępowania GRECO, polskie władze złożyły Raport Sytuacyjny o środkach podjętych celem wdrożenia zaleceń. Ten raport wpłynął 21 września 2010 i posłużył za podstawę dla Raportu Zgodności.
4. GRECO wybrało Maltę i Azerbejdżan do wyznaczenia sprawozdawców do procedury zgodności. Wyznaczonymi Sprawozdawcami zostali Pan Leonard CARUANA w imieniu Malty oraz Pan Inam KARIMOV w imieniu Azerbejdżanu. W sporządzeniu Raportu Zgodności pomagał im Sekretariat GRECO.
5. Raport Zgodności ocenia wdrożenie każdego poszczególnego zalecenia zawartego w Raporcie Oceny i ustala ogólną ocenę poziomu zgodności państwa członkowskiego z tymi zaleceniami. Wdrożenie któregośkolwiek zaległego zalecenia (wdrożonego częściowo lub wcale) będzie oceniane na podstawie dalszego Raportu Sytuacyjnego, który władze powinny złożyć 18 miesięcy po przyjęciu niniejszego Raportu Zgodności.

II. ANALIZA

Temat I: Kryminalizacja

6. Przypomniano, że GRECO w swym raporcie oceny zawarło 5 zaleceń dla Polski odnośnie do Tematu I. Zgodność z tymi zaleceniami omówiona jest poniżej.

Zalecenie i.

7. *GRECO zaleciło zapewnienie, by zagraniczni arbitrzy zostali w pełni objęci przepisami antykorupcyjnymi Kodeksu Karnego oraz jak najszybsze podpisanie i ratyfikowanie Protokołu Dodatkowego do Prawnkarnej konwencji o korupcji (ETS 191).*
8. Władze polskie informują, że po starannym zbadaniu tej sprawy, Ministerstwo Sprawiedliwości doszło do wniosku, że wszyscy zagraniczni arbitrzy, nawet działający na podstawie umowy między stronami, są objęci artykułami 228 (6) i 229 (5) Kodeksu Karnego, jako "osoby pełniące

funkcje publiczne w obcym Państwie lub organizacji międzynarodowej” na podstawie artykułu 115(19) Kodeksu Karnego. Osoby pełniące funkcje publiczne są mianowicie zdefiniowane między innymi jako osoby, “których prawa i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę”.

9. Władze ponadto oświadczają, że w konsekwencji nie widzą dalszych przeszkód w podpisaniu i ratyfikowaniu Protokołu Dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji (ETS 191), co zamierzają uczynić w najbliższej przyszłości.
10. GRECO przyjmuje z zadowoleniem zamiar polskich władz podpisania i ratyfikowania Protokołu Dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji. Jednakże jak dotychczas nie podjęto żadnych konkretnych kroków w celu wprowadzenia w życie tego zamiaru. Ponadto, wyjaśnienia podane co do pełnego objęcia zagranicznych arbitrów przepisami antykorupcyjnymi Kodeksu Karnego nie wyjaśniają tej kwestii ponad wszelką wątpliwość, zwłaszcza że odnośne artykuły Kodeksu Karnego nie zostały zmienione od czasu Raportu Oceny i nie przedstawiono żadnych orzeczeń sądowych na poparcie stanowiska władz polskich.
11. GRECO uznaje, że zalecenie i nie zostało wdrożone.

Zalecenie ii.

12. *GRECO zaleciło (i) ukończenie procesu legislacyjnego mającego na celu zmianę przepisów Kodeksu Karnego dotyczących przekupstwa w sektorze prywatnym; a bardziej szczegółowo (ii) zapewnienie, by te przepisy zostały zmienione w taki sposób, aby obejmowały pełny wachlarz osób kierujących lub pracujących – w jakimkolwiek charakterze – dla podmiotów sektora prywatnego, a także wszystkie przypadki wskazujące naruszenie obowiązków przez osobę przekupioną, oraz – w wypadku przekupstwa biernego – żądanie korzyści.*
13. Władze polskie informują, że ustawa z 24 listopada 2008r. zmieniająca Kodeks Karny, która weszła w życie 18 grudnia 2008, zmieniła artykuł 296a¹ Kodeksu Karnego, obejmujący przekupstwo w sektorze prywatnym, w celu uzyskania zgodności z zaleceniem.
14. GRECO zauważa z zadowoleniem, że zmieniona wersja artykułu 296a Kodeksu Karnego rozwiązuje kwestie podniesione w zaleceniu.
15. GRECO uznaje, że zalecenie ii zostało wdrożone zadowalająco.

¹ Artykuł 296a Kodeksu Karnego

(1) Kto, pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub pozostając z nią w stosunku pracy, umowy zlecenia lub umowy o dzieło, żąda lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, w zamian za nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Zalecenie iii.

16. *GRECO zaleciło rewizję przepisu o czynnym handlu wpływami w celu zapewnienia, że objęte przepisem będą wszystkie przypadki niewłaściwego wpływu (rzekomego lub potwierdzonego) zgodnie z artykułem 12 Prawnokarnej konwencji o korupcji (ETS 173).*
17. Władze polskie twierdzą, że w świetle polskiego prawa, rewizja artykułu 230a Kodeksu Karnego wnioskowana zaleceniem nie jest uzasadniona. Według nich pojęcie „niewłaściwy” wpływ użyte w artykule 12 Prawnokarnej konwencji jest niejednoznaczne i sprzyja prawnej niepewności, gdyż jego stosowanie pociągałoby za sobą obowiązek władz prokuratorskich decydowania w każdym przypadku, czy wpływ był niewłaściwy czy nie. Władze polskie stoją na stanowisku, że pojęcie „bezprawny” użyte w artykule 230a Kodeksu Karnego obejmuje nie tylko działania sprzeczne z ustawą, lecz także z wewnętrznymi przepisami, obejmującymi funkcjonowanie stosownych instytucji i ma zastosowanie nie tylko do funkcjonariuszy publicznych lecz do wszystkich osób pełniących funkcje publiczne. Na koniec, twierdzą oni, że nie mogli znaleźć przypadków, które nie byłyby objęte artykułem 230a lub artykułem 229 (1) Kodeksu Karnego, odpowiednio o handlu wpływami i czynnym przekupstwie.
18. GRECO przyjmuje do wiadomości podane informacje, które zawierają argumenty już przywołane w Raporcie Oceny. GRECO przypomina, że to zalecenie miało na celu zapewnienie, by objęte prawem były przypadki, kiedy handlarz wpływu nie jest funkcjonariuszem publicznym i tym samym nie musi przestrzegać urzędowych regulacji. W takich przypadkach działania samego funkcjonariusza publicznego – lub osoby wykonującej funkcje publiczne – są nieistotne, jako że przestępstwo jest skierowane na relację pomiędzy osobą dostarczającą nienależną korzyść a kimś mającym wpływ na funkcjonariusza publicznego, jak krewny czy przyjaciel. Jak wyjaśniono w Raporcie Oceny (paragraf 66), wydaje się, że nie ma wskazówek jak ustalić właściwą normę prawną, według której wpływ krewnego czy przyjaciela funkcjonariusza publicznego miałby być „bezprawny”, co może utrudniać ściganie. Wyjaśnienie podane przez władze polskie nie usuwa tych obaw i nie podjęto żadnych działań w celu ich rozwiązania.
19. GRECO uznaje, że zalecenie iii nie zostało wdrożone.

Zalecenie iv.

20. *GRECO zaleciło ustanowienie jurysdykcji nad przestępstwami przekupstwa i handlu wpływami popełnianymi przez polskich funkcjonariuszy publicznych i członków krajowych zgromadzeń publicznych nie będących obywatelami polskimi.*
21. Władze polskie wyjaśniają, że nie podzielają poglądu wyrażonego w Raportu Oceny, zgodnie z którym Polska nie jest bezpośrednio zobowiązana przez Prawnokarną konwencję o korupcji do ścigania przestępstw przekupstwa i handlu wpływami popełnionych za granicą przez polskich funkcjonariuszy publicznych i członków krajowych zgromadzeń publicznych nie będących polskimi obywatelami. Według nich, artykuł 113 Kodeksu Karnego² przewiduje, że polska ustawa karna ma zastosowanie do obcokrajowca przebywającego w Polsce w wypadku popełnienia za granicą przestępstwa, które Rzeczpospolita Polska jest obowiązana ścigać z mocy umów międzynarodowych. W braku jakiegokolwiek orzeczenia sądowego w tym względzie, powołują się

² Artykuł 113 Kodeksu Karnego

Niezależnie od przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia przestępstwa, ustawę karną polską stosuje się do obywatela polskiego oraz cudzoziemca, którego nie postanowiono wydać, w razie popełnienia przez niego za granicą przestępstwa, do którego ścigania Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana na mocy umów międzynarodowych.

oni na komentarze do artykułu 113 pisane przez prawników, według których ten artykuł „przewiduje zasadę bezwarunkowego ścigania i karania na podstawie ustawy polskiej sprawców, o których mowa w umowach międzynarodowych”³. Według innego źródła doktryny, „Państwo ma prawo i obowiązek angażować swoje organy wymiaru sprawiedliwości w ściganie tych przestępstw bez żadnych ograniczeń wynikających z braku podwójnej przestępności. [...] Ratyfikacja konwencji uznającej szczególne działania za przestępstwa oznacza obowiązek ochrony przed takimi działaniami, tj. obowiązek ich ścigania”⁴.

22. GRECO przyjmuje do wiadomości dostarczone informacje. W braku jakiegokolwiek orzeczenia sądowego w tym względzie, GRECO przyjmuje wyjaśnienia dostarczone przez polskie władze dla wykazania, że przestępstwa przekupstwa i handlu wpływami popełnione za granicą przez polskich funkcjonariuszy publicznych i członków krajowych zgromadzeń publicznych nie będących polskimi obywatelami podlegałyby polskiej jurysdykcji jak przewiduje artykuł 113 Kodeksu Karnego.
23. GRECO uznaje, że zalecenie iv zostało rozpatrzone w sposób zadowalający.

Zalecenie v.

24. *GRECO zaleciło wyjaśnienie warunków powołania się na możliwość szczególnej obrony poprzez instytucję tzw. „czynnego żalu”, którą można zastosować zgodnie z przepisami o czynnym przekupstwie i czynnym handlu wpływem Kodeksu Karnego.*
25. Polskie władze wyjaśniają, że warunki zastosowania obrony w ramach instytucji tzw. „czynnego żalu” są następujące: a) przyjęcie korzyści majątkowej lub jej obietnicy przez osobę pełniącą funkcje publiczne; b) zawiadomienie o tym fakcie organu powołanego do ścigania przestępstw zanim organ ten o nim się dowiedział z innego źródła, oraz c) ujawnienie władzom wszystkich istotnych aspektów przestępstwa. Władze polskie podają różne wyjaśnienia tych warunków, powołując się na casusy i doktrynę, a także na komentarz do Kodeksu Karnego, wyciąg z instrukcji polskiego Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz artykuł doktrynalny – wszystkie dokumenty opublikowane w roku 2010. W szczególności podnoszą, że wiedza organów wymiaru sprawiedliwości o przestępstwie powinna być oceniana na podstawie działań podjętych w ramach postępowania karnego. Informacja o wszystkich istotnych aspektach przestępstwa udzielona oficjalnie przez sprawcę w trakcie czynności policyjnych, przed wszczęciem postępowania karnego, wystarczy do zastosowania tej instytucji. Polskie władze dodają, że sądy nie stosują instytucji tzw. „czynnego żalu” automatycznie oraz że oceniają one w każdym przypadku, czy wszystkie warunki bezkarności są spełnione. Władze konkludują, że warunki stosowania szczególnej obrony poprzez instytucję tzw. „czynnego żalu” są wystarczająco opracowane w orzecznictwie i doktrynie i nie ma potrzeby zmiany tego przepisu.
26. Władze dodają, że Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury przeprowadziła w 2010 roku kurs szkoleniowy w zakresie prawa krajowego i międzynarodowym dla praktyków prawa w dziedzinie korupcji. To szkolenie koncentrowało się między innymi na metodologii prowadzenia postępowania karnego o przestępstwa przekupstwa i handlu wpływem, a warunki powołania się na szczególną obronę poprzez instytucję tzw. „czynnego żalu” były wyjaśniane w trakcie tego szkolenia.

³ Marek Andrzej, komentarz LEX 2007, Komentarz do art.113 kodeksu karnego (Dz.U.97.88.553), [w:] A. Marek, Kodeks karny. Komentarz, LEX, 2007, wyd. IV.

⁴ Giezek Jacek, Kłaczyńska Natalia, Łabuda Grzegorz, komentarz, LEX 2007 Komentarz do art.113 kodeksu karnego (Dz.U.97.88.553), [w:] J. Giezek (red.), N. Kłaczyńska, G. Łabuda, Kodeks karny.

27. GRECO przyjmuje do wiadomości podane informacje i uznaje, że władze dostarczyły wystarczających wyjaśnień odnośnie warunków powołania się na szczególną obronę poprzez instytucję tzw. „czynnego żalu”.
28. GRECO uznaje, że zalecenie v zostało rozpatrzone w sposób zadowalający.

Temat II: Przejrzystość finansowania partii

29. Przypomniano, że GRECO w swym raporcie oceny zawarło 8 zaleceń dla Polski odnośnie do Tematu II. Zgodność z tymi zaleceniami omówiona jest poniżej

Zalecenie i.

30. *GRECO zaleciło harmonizację przepisów o finansowaniu polityki zawartych w ustawie o partiach politycznych, w ordynacjach wyborczych oraz w stosownych rozporządzeniach Ministra Finansów, oraz w szczególności dostosowanie właściwych przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do standardów wyznaczonych przez inne ordynacje wyborcze.*
31. Władze polskie wskazują, że zmiany ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta weszły w życie odpowiednio 16 grudnia 2009⁵ i 24 grudnia 2009⁶. W rezultacie przepisy ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostały dostosowane do ostrzejszych standardów określonych przez inne ordynacje wyborcze. W szczególności zabronione są podczas wyborów prezydenckich darowizny od osób prawnych i darowizny rzeczowe (artykuł 85 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, z późniejszymi zmianami), a także zbiórki publiczne w trakcie kampanii prezydenckich (artykuł 87 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, z późniejszymi zmianami).
32. Władze dodają, że projekt Kodeksu Wyborczego przeszedł pierwsze czytanie w Sejmie i jest obecnie rozpatrywany w drugim czytaniu. Oczekuje się, że nowy Kodeks wejdzie w życie w lutym 2011. Celem Kodeksu jest zebranie wszystkich stosownych przepisów różnych ordynacji wyborczych – wyborów do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, wyborów prezydenckich i lokalnych – wraz z ich aspektami finansowymi, w jeden dokument, wzorowany na ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która już została doprowadzona do zgodności z zaleceniami GRECO. Jednakże zgodnie z wyrokiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006⁷, wszelkie istotne zmiany ordynacji wyborczych powinny mieć miejsce co najmniej na sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako faktyczny termin głosowania, lecz licząc cały proces wyborczy ujęty w kalendarzu wyborczym. W konsekwencji wszystkie przyszłe zmiany ordynacji wyborczych będą musiały uwzględnić ten wymóg konstytucyjny.

⁵ Zobacz Ustawę z 12 lutego 2009 zmieniającą Ustawę o Wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o referendum ogólnokrajowym i o Wyborach do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 202, pozycja 1547).

⁶ Zobacz Ustawę z 19 listopada 2009 zmieniającą Ustawę o Wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej inne ustawy (Dz.U. Nr 213, pozycja 1652).

⁷ TK (K31/06)

33. GRECO przyjmuje do wiadomości podane informacje, które wskazują, że poczyniono pewien postęp we wdrażaniu zalecenia, w szczególności w zakresie dostosowania stosownych przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do standardów określonych przez inne ordynacje wyborcze. Opracowanie pojedynczego Kodeksu Wyborczego jest z pewnością pozytywnym krokiem, który, w przypadku przyjęcia go przez Parlament, niemal z pewnością spełni pozostałe kwestie podniesione w zaleceniu.
34. GRECO uznaje, że zalecenie i zostało częściowo wdrożone.

Zalecenie ii.

35. *GRECO zaleciło powierzenie Państwowej Komisji Wyborczej obowiązku pomocy partiom politycznym i komitetom wyborczym w przestrzeganiu regulacji w zakresie finansowania polityki, między innymi poprzez udzielanie na życzenie partii i komitetów wyborczych poradnictwa w tym zakresie.*
36. Władze polskie wyjaśniają, że zgodnie z zasadami działania władz publicznych, Państwowa Komisja Wyborcza jest obowiązana udzielać informacji każdemu, kto się o to zwróci, mianowicie partiom politycznym, komitetom wyborczym, innym podmiotom i obywatelom. Jako przykład podano dane, mówiące że w trakcie aktualnej kampanii wyborczej wyborów samorządowych, udzielono ponad 300 wyjaśnień pisemnych, a także kilku tysięcy odpowiedzi na zapytania telefoniczne.
37. GRECO przyjmuje do wiadomości podane informacje i możliwość udzielenia przez Państwową Komisję Wyborczą informacji pisemnie lub telefonicznie każdemu zainteresowanemu. Nawet jeżeli uznać, że partie polityczne i komitety wyborcze mogły w ten sposób uzyskać stosowne porady, GRECO stoi na stanowisku, że ten ogólny obowiązek publicznego udzielania informacji nie stanowi substytutu dla udzielania porad i/lub prowadzenia szkoleń skierowanych szczególnie do partii politycznych i komitetów wyborczych, w celu udzielenia im pomocy w trudnościach z interpretacją prawa, co podkreślono w Raporcie Oceny (paragraf 79).
38. GRECO uznaje, że zalecenie ii zostało częściowo wdrożone.

Zalecenie iii.

39. *GRECO zaleciło podjęcie stosownych środków dla zapewnienia, że pożyczki udzielone partiom politycznym na cele statutowe oraz komitetom wyborczym wyborców nie są wykorzystywane dla obchodzenia regulacji w zakresie finansowania polityki, poprzez zapewnienie w szczególności, że pożyczki są spłacane zgodnie z warunkami ich udzielenia.*
40. Polskie władze informują, że rząd zwrócił się, decyzją z 24 czerwca 2009, o włączenie do wyżej wymienionego projektu Kodeksu Wyborczego postanowień, zgodnie z którymi: a) pożyczki mogą być spłacane tylko ze środków pochodzących z dotacji celowych lub przez osoby fizyczne gwarantujące pożyczkę w ramach limitu maksymalnych kwot określonych w projekcie w części dotyczącej darowizn; b) w wypadku jeżeli pożyczka nie zostanie spłacona do dnia złożenia sprawozdania finansowego z kampanii wyborczej, zostaną wyznaczone kolejne terminy składania stosownych sprawozdań dotyczących pełnej spłaty pożyczki, oraz c) umorzenie pożyczki jest traktowane jako wpłata kwoty umarżanej na rzecz partii politycznej lub komitetu wyborczego. Rząd również wystąpił o to, by po rozwiązaniu komitetów wyborczych, gwarancje pożyczek były

niezbywalne, w celu uniknięcia przejęcia takich gwarancji przez osoby – cudzoziemców i osoby prawne – których darowizny na rzecz partii politycznych są niedozwolone.

41. GRECO wita z zadowoleniem włączenie do projektu Kodeksu Wyborczego przepisów zapewniających, że pożyczki udzielone komitetom wyborczym wyborców byłyby – w przypadku przyjęcia Kodeksu Wyborczego – regulowane w sposób spełniający wymogi zalecenia. Jednakże wydaje się, że nie podjęto żadnych środków w celu regulacji w podobny sposób pożyczek udzielanych partiom politycznym na cele statutowe, poza kampaniami wyborczymi.
42. GRECO uznaje, że zalecenie iii zostało częściowo wdrożone.

Zalecenie iv.

43. *GRECO zaleciło wprowadzenie wymagania, by sprawozdania finansowe partii politycznych podlegające nadzorowi niezależnego organu monitorującego obejmowały też te wydatki na działalność statutową, które nie są finansowane z dotacji otrzymywanych z budżetu państwa.*
44. Władze polskie twierdzą, że Państwowa Komisja Wyborcza jest w stanie nadzorować wydatki partii politycznych na działalność statutową, które nie są finansowane z dotacji otrzymywanych z budżetu państwa, chociaż to przekracza zadania i cele Komisji.
45. GRECO przyjmuje do wiadomości to stwierdzenie. Jednakże w związku z brakiem dokładniejszych informacji o dokładnym zakresie działania i stosowanej praktyce Państwowej Komisji Wyborczej w obszarze nadzoru nad pełnymi rozliczeniami partii politycznych wydaje się, że nie podjęto żadnych konkretnych środków dla wdrożenia tego zalecenia.
46. GRECO uznaje, że zalecenie iv nie zostało wdrożone.

Zalecenie v.

47. *GRECO zaleciło podjęcie stosownych środków dla zapewnienia, że sprawozdania finansowe partii politycznych i komitetów wyborczych są upubliczniane w spójny i zrozumiały sposób, co tym samym wpłynie na zwiększenie dostępności danych dotyczących finansowania polityki..*
48. Władze polskie wskazały, że rząd wystąpił do nadzwyczajnej komisji sejmowej, w wyżej wymienionej decyzji z 24 czerwca 2009, o ujęcie w projekcie Kodeksu Wyborczego regulacji o obowiązkowej publikacji na stronach internetowych informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych, w sposób zrozumiały dla obywateli nie mających doświadczenia w czytaniu dokumentacji rachunkowej.
49. GRECO przyjmuje do wiadomości te informacje i z zadowoleniem wita zamiar rządu wprowadzenia wymogu publikacji w internecie w zrozumiałej formie informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych. Taki wymóg niewątpliwie poprawiłby przejrzystość i dostępność tych informacji. Co więcej, GRECO musi podkreślić, że zalecenie to wymaga, by zwiększona została przejrzystość i dostępność informacji finansowych nie tylko odnośnie do sprawozdań o kampaniach wyborczych, lecz także odnośnie do rutynowych działań partii politycznych.
50. GRECO uznaje, że zalecenie v zostało częściowo wdrożone.

Zalecenie vi.

51. *GRECO zaleciło wprowadzenie wymogu dokonywania częstszych zgłoszeń darowizn otrzymywanych przez partie polityczne i komitety wyborcze, jak również regularną ich publikację, w określonych przez prawo odstępach czasowych.*
52. Władze polskie twierdzą, że zmianami, o których mowa w paragrafie 30 wprowadzony został do ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 30 nowy artykuł 87ea. Według tego artykułu, komitety wyborcze muszą prowadzić ewidencję zaciągniętych kredytów bankowych i otrzymanych darowizn. Ta ewidencja musi być publikowana przez komitety regularnie, w ciągu siedmiu dni od przyznania kredytu lub dokonania wpłaty, do dnia upublicznienia przez Państwową Komisję Wyborczą jej generalnego sprawozdania z wyborów.
53. GRECO przyjmuje do wiadomości dostarczone informacje. Jednakże te informacje dotyczą tylko wymogu publikacji obowiązującego komitety wyborcze w trakcie kampanii do wyborów prezydenckich. Nie ma odniesienia do konieczności spełnienia powyższego wymogu w trakcie innych kampanii wyborczych, a partie polityczne nie mają obowiązku publikowania stosownych informacji poza kontekstem kampanii wyborczych.
54. GRECO uznaje, że zalecenie vi zostało częściowo wdrożone.

Zalecenie vii.

55. *GRECO zaleciło zwiększenie zasobów finansowych i osobowych w jednostce Państwowej Komisji Wyborczej odpowiedzialnej za kontrolę finansowania polityki.*
56. Władze polskie informują, że zespół odpowiedzialny za kontrolę finansową partii politycznych i kampanii wyborczych został wzmocniony o jedną osobę w latach 2007 do 2010. Składa się on obecnie z 7 osób pracujących w pełnym wymiarze czasu, z których 4 badają sprawozdania finansowe w ramach swojej głównej działalności (w porównaniu z 6 osobami plus 1 jedną osobą na ćwierć etatu w roku 2007, z których 3 zajmują się głównie sprawozdaniami finansowymi). Odnośnie do zasobów finansowych, władze dodają, że zespoły jednostki Państwowej Komisji Wyborczej odpowiedzialnej za kontrolę finansowania polityki nie mają własnego budżetu. Według uzyskanych danych wydatki stosownej części budżetu państwa jako całości zwiększyły się o 22,6% pomiędzy rokiem 2007 a 2010. Jednakże wydatki związane z badaniem wyborczych sprawozdań finansowych to tylko mała część tego budżetu i ich wysokość zmienia się corocznie zależnie od kalendarza wyborczego.
57. GRECO jest zdania, że wzrost zasobów ludzkich zajmujących się kontrolą finansowania polityki jest zaledwie marginalny, szczególnie uwzględniając fakt, że w czasie wizyty oceniającej (patrz Raport Oceny, paragraf 85), zespół składał się z 8 osób, co sami przedstawiciele Komisji uznali za nieznaczne jak na kraj wielkości Polski. Poza tym nie ma żadnego wskazania, aby zasoby finansowe jednostek odpowiedzialnych zostały istotnie zwiększone (jeśli w ogóle zwiększenie miało miejsce). GRECO powtarza, że w celu prowadzenia proaktywnego i wnikliwego monitoringu, istnieje wyraźna potrzeba zaangażowania w ten proces więcej wykwalifikowanego personelu.
58. GRECO uznaje, że zalecenie vii nie zostało wdrożone.

Zalecenie viii.

59. *GRECO zaleciło (i) zapewnienie bardziej wnikliwego i proaktywnego badania i monitorowania sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych, wraz z wnikliwą weryfikacją składanych informacji oraz badaniem nieprawidłowości finansowych, oraz (ii) podjęcie stosownych środków dla wzmocnienia współpracy pomiędzy władzami odpowiedzialnymi za wykonywanie ustawodawstwa w zakresie finansowania polityki.*
60. Władze polskie twierdzą, że zgodnie z artykułem 118 projektu Kodeksu Wyborczego, organ wyborczy przyjmujący sprawozdanie finansowe musi je odrzucić, jeżeli naruszone są stosowne postanowienia Kodeksu o dozwolonych zasobach i wydatkach. W razie wątpliwości co do poprawności sprawozdania, organ może zwrócić się do komitetu wyborczego o wyjaśnienie. Może też zlecić sporządzenie ekspertyzy lub opinii o sprawozdaniu. Organy administracji publicznej będą zobowiązane do zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej, na jej wniosek, pomocy w zakresie analizy sprawozdania finansowego. Podobnie, rządowe i samorządowe organy dokonujące weryfikacji i kontroli finansowych są zobowiązane do współpracy z Państwową Komisją Wyborczą i dostarczenia na jej żądanie wyników procedur kontrolnych.
61. GRECO przyjmuje do wiadomości dostarczone informacje. Jednakże odnośnie do pierwszej części zalecenia, postanowienia projektu Kodeksu Wyborczego nie wydają się ustanawiać niezbędnych warunków dla bardziej wnikliwego i proaktywnego monitoringu sprawozdań finansowych. Organ monitorujący nadal nie posiada uprawnień śledczych i nie wydaje się zdolny do prowadzenia znaczącej weryfikacji informacji zawartych w sprawozdaniach, ani do weryfikacji, czy kampania wyborcza mogła być finansowana z niezgłoszonych środków. Odnośnie drugiej części zalecenia, aktualny projekt Kodeksu Wyborczego wydaje się iść nieco w kierunku usprawnienia współpracy pomiędzy organami odpowiedzialnymi za wykonywanie ustawodawstwa dotyczącego finansowania polityki, co jest przyjętym z zadowoleniem postępowaniem.
62. GRECO uznaje, że zalecenie viii zostało częściowo wdrożone.

III. WNIOSKI

63. **W świetle powyższego, GRECO uznaje, że Polska wdrożyła zadowalająco lub rozpatrzyła w sposób zadowalający trzy z trzynastu zaleceń zawartych w Raporcie Oceny Trzeciej Rundy.** Odnośnie Tematu I – Kryminalizacja, zalecenie ii zostało wdrożone zadowalająco, zalecenia iv i v zostały rozpatrzony w sposób zadowalający, a zalecenia i i iii nie zostały wdrożone. Odnośnie Tematu II – Przejrzystość finansowania partii, zalecenia i, ii, iii, v, vi i viii zostały wdrożone częściowo a zalecenia iv i vii nie zostały wdrożone.
64. Odnośnie do kryminalizacji, Polska sfinalizowała proces legislacyjny – już rozpoczęty w czasie wizyty – zmierzający do zmiany postanowień Kodeksu Karnego o przekupstwie w sektorze prywatnym. Kwestia jurysdykcji nad przestępstwami przekupstwa i handlu wpływami popełnionymi za granicą przez polskich funkcjonariuszy publicznych i członków krajowych zgromadzeń publicznych nie będących obywatelami polskimi została wyjaśniona, a także warunki powoływania się na szczególną obronę poprzez instytucję tzw. „czynnego żalu”. Odnośnie pozostałych zaleceń, GRECO wyraża żal, że nie poświęcono dość uwagi propozycjom zmian zalecanym w Raporcie Oceny.

65. Jeśli chodzi o przejrzystość finansowania partii, informacje podane przez władze polskie wyraźnie wskazują, że chociaż dokonano pewnego postępu dla dostosowania stosownych przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do standardów ustalonych przez inne ordynacje wyborcze, proces wdrażania większości zaleceń znajduje się nadal w stadiach początkowych. Nawet pomimo tego, że projekt Kodeksu Wyborczego zdaje się, w razie jego przyjęcia, iść w pewnym zakresie w kierunku spełnienia szeregu postulatów GRECO, nie rozwiązuje on wszystkich kwestii zawartych w pozostałych zaleceniach. W szczególności, należy podjąć bardziej zdecydowane działania dla zapewnienia bardziej proaktywnego i wnikliwego monitoringu.
66. Z uwagi na powyższe, GRECO zauważa, że Polska zdołała wykazać, iż przeprowadzane są obecnie reformy mające potencjał umożliwiający osiągnięcie w ciągu kolejnych 18 miesięcy akceptowalnego poziomu zgodności z pozostałymi zaleceniami i zachęca władze do energicznego wysiłku dla spełnienia wszystkich zaleceń. GRECO wobec tego uznaje, że aktualny niski poziom zgodności z zaleceniami nie jest "globalnie niezadowolający" w rozumieniu Reguły 31, paragraf 8.3 Regulaminu Postępowania GRECO. GRECO wzywa szefa polskiej delegacji do złożenia dodatkowych informacji odnośnie wdrożenia zaleceń i oraz iii odnośnie do Tematu I, oraz zaleceń i – viii odnośnie do Tematu II najpóźniej do 30 czerwca 2012.
67. Na koniec, GRECO wzywa władze polskie do jak najszybszej autoryzacji publikacji raportu, przetłumaczenia raportu na język narodowy oraz upublicznienia tego tłumaczenia.